Ontario

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL ONTARIEN SUR LES SANS-ABRI

Octobre 1998

102-03226/

Ontario

L'honorable Janet Ecker
Ministre des Services sociaux et communautaires
Édifice Hepburn
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1E9

Madame la ministre,

J'ai le plaisir de vous présenter le rapport final du Groupe de travail sur les sans-abri.

Comme vous le constaterez à la lecture de ce rapport, la question des sans-abri est un dossier très complexe auquel une solution unique ne s'applique pas. Nous croyons toutefois qu'il existe divers moyens susceptibles d'améliorer, à court et à long terme, le système d'appuis et de services offert aux sans-abri et, au bout du compte, de réduire le nombre de sans-abri.

J'aimerais remercier les autres adjoints parlementaires qui ont siégé à ce Groupe de travail : John Parker, Steve Gilchrist, Dan Newman et Jim Brown.

Nous sommes également reconnaissants aux municipalités où ont eu lieu les consultations de nous avoir aidé à les organiser et d'y avoir participé. Notre tâche a été grandement facilitée par leur appui enthousiaste à l'égard de notre démarche et de nos objectifs et les commentaires précieux des représentants municipaux et de leurs partenaires communautaires. Merci de m'avoir permis de participer à ce débat crucial.

Recevez, Madame la ministre, l'assurance de ma très haute considération.

Le président du Groupe de travail sur les sans-abri,

Jack Carroll

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire i

Première partie : **Composition et mandat du Groupe de travail** 1

Deuxième partie : **Thèmes — ce que nous avons entendu** 3

Troisième partie : **Mesures prises par le gouvernement provincial** 17

Quatrième partie : **Conclusions et recommandations** 22

SOMMAIRE

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Le problème des sans-abri est complexe et n'est que rarement attribuable à une seule cause; en fait, on se retrouve habituellement sans abri par suite d'une combinaison d'échecs personnels et sociaux. La majorité des sans-abri ont perdu leurs sources personnelles de soutien (famille, milieu de travail, communauté et amis).

La population des sans-abri en Ontario se compose d'adultes célibataires souffrant de toxicomanie et d'alcoolisme, d'anciens détenus, de personnes atteintes de maladies mentales, de familles et de jeunes. Les sans-abri ont besoin d'aide afin de rétablir leurs liens avec les réseaux d'entraide qui favorisent l'indépendance et l'autonomie.

La population ontarienne s'inquiète de plus en plus des répercussions de ce problème sur la vie communautaire, la sécurité publique et les entreprises. Toute solution à ces problèmes reposera sur la participation des collectivités, des propriétaires d'entreprises et des exploitants, des élus municipaux, de la police et des prestataires de services.

Les gouvernements provincial et municipaux ont engagé des sommes considérables, soit plus de 100 millions de dollars, afin de résoudre le problème des sans-abri. En outre, la province a dévoilé plusieurs initiatives à long terme visant les causes possibles. Entre-temps, toutefois, une portion excessive des fonds est consacrée à des solutions à court terme en réponse à des situations de crise.

Les services actuels pour les sans-abri sont variables et éparpillés dans la collectivité. Certaines municipalités fournissent des ressources considérables, tandis que d'autres ne sont pas très actives dans ce domaine. Or, il est évident que si les collectivités ne répondent pas au besoin, elles risquent de contribuer au problème global des sans-abri.

L'échec des programmes de parrainage d'immigrants et la lenteur du traitement des demandes de statut de réfugié augmentent le coût de l'aide sociale ainsi que la charge de travail des programmes et des services à l'intention des sans-abri. L'insuffisance du soutien fédéral aux programmes d'aide aux immigrants et aux réfugiés ne facilite pas la tâche aux nouveaux arrivants qui aspirent à l'indépendance et à l'autonomie.

Le gouvernement fédéral ne participe guère aux initiatives visant à favoriser l'aménagement de logements à prix abordable. Il est essentiel que tous les paliers gouvernementaux partagent la responsabilité d'éliminer les obstacles à l'aménagement de nouveaux logements de location et de favoriser les projets novateurs dans ce domaine.

On s'entend de plus en plus sur le fait que les administrations municipales sont les mieux placées pour agir à titre de gestionnaire des services à l'intention des sans-abri. Car ce sont elles qui peuvent évaluer les besoins locaux, planifier et établir les priorités, répartir les ressources et uniformiser les services.

Or, les municipalités sont frustrées, à l'heure actuelle, par ce qu'elles perçoivent comme étant des obstacles au progrès érigés par le gouvernement provincial, soit des attentes imprécises et des règlements compliqués en matière de financement qui favorisent les services d'urgence au détriment des solutions novatrices.

Les solutions à long terme ne peuvent dépendre de la séparation des responsabilités entre les paliers provincial et municipal : elles exigent la collaboration. Ainsi, afin d'accroître la capacité des municipalités à assumer la gestion des services aux sans-abri, la province devra établir des objectifs à l'échelle globale, examiner ses catégories de financement et assouplir son soutien financier aux municipalités.

À la fin du mois de mai dernier, le Groupe de travail a remis sa recommandation préliminaire au gouvernement : que la province assume la principale responsabilité du financement des foyers. Le gouvernement a accepté cette recommandation et, le 12 juin 1998, le ministre des Affaires municipales et du Logement a annoncé que la province consacrerait environ 14 millions de dollars aux foyers, somme rétroactive au début de l'année en cours.

RECOMMANDATIONS

Par suite des consultations que nous avons menées partout en Ontario et de notre examen des services et des programmes existants, nous recommandons l'adoption des mesures suivantes afin de formuler une solution plus efficace aux problème des sans-abri et d'améliorer le soutien qu'offre la province aux initiatives municipales.

1. **La création d'un réseau uniformisé de services et de ressources communautaires accessibles afin de réintégrer les sans-abri à la société et d'accroître leur aptitude à s'intégrer de façon permanente :**

1.1 Il importe d'adopter, en priorité, des stratégies qui facilitent le rétablissement de liens entre les sans-abri et les réseaux d'entraide afin de favoriser leur indépendance et leur autonomie.

1.2 Il faudrait encourager les prestataires de services à rendre leurs services plus accessibles aux personnes qui ont de la difficulté à accéder aux services traditionnels. Par exemple :

- pour les patients qui quittent l'hôpital : la réforme du réseau de santé mentale;
- pour les jeunes qui risquent de décrocher : le réseau scolaire;
- pour les clients qui sont difficiles à servir : le programme Ontario au travail;
- pour intégrer les anciens détenus aux services communautaires : les services correctionnels.

1.3 Les municipalités devraient, en s'inspirant du programme *Pour des services au service des gens*, chercher des moyens par lesquels les organismes locaux, y compris les Sociétés d'aide à l'enfance, relèveraient les défis que posent les jeunes sans-abri. Il conviendrait, en priorité, d'entreprendre un service de dépistage des jeunes à risque et d'adopter des mesures de prévention.

2. Pour appuyer le rôle de gestionnaire local des services aux sans-abri que jouent les municipalités :

2.1 Les municipalités devraient être désignées comme gestionnaires locaux des services aux sans-abri.

2.2 Les municipalités devraient élaborer, avec le concours des organismes communautaires et des ministères provinciaux, des stratégies uniformes visant trois objectifs :

- héberger les sans-abri dans des refuges;
- transférer les utilisateurs de refuges à des logements permanents; et
- prévenir la transition vers le statut de sans-abri en favorisant la conservation de logements permanents.

2.3 Le fonds de 4 millions de dollars pour les sans-abri devrait être réparti entre les municipalités afin qu'elles puissent atteindre ces objectifs.

2.4 Il faudrait rationaliser la structure des programmes et les mécanismes de financement afin de favoriser la planification et la gestion au palier municipal.

2.5 Les ministères provinciaux devraient veiller à ce que leur financement des services aux sans-abri soient conformes aux plans d'action et aux priorités des municipalités.

2.6 La province devrait confirmer qu'elle continuera d'assumer 80 % du financement des refuges.

3. Pour accroître l'importance des activités de dépistage précoce et de prévention et pour favoriser la conservation des logements :

3.1a Les municipalités devraient, avec le concours des organismes communautaires et des prestataires de services, repérer et élaborer des stratégies éprouvées en matière de prestation afin d'atteindre les trois principaux objectifs.

3.1b Les municipalités doivent prendre les devants et s'associer aux communautés autochtones et à leurs chefs afin de s'attaquer au problème des sans-abri dans ces communautés.

3.2 La province devrait assouplir ses mécanismes de financement de manière à permettre aux municipalités de réaffecter à ces stratégies une portion des fonds destinés aux refuges.

3.3 Les ministères provinciaux concernés devraient évaluer les services fournis aux clients de foyers, ceci afin d'élaborer une formule uniforme pour la prestation à long terme de services aux clients ayant des besoins spéciaux.

3.40 La province devrait assumer la responsabilité du financement des foyers. Le gouvernement a annoncé en juin 1998 qu'il acceptait cette recommandation préliminaire.

4. Pour alléger les coûts considérables de l'aide sociale qu'assument l'Ontario et les municipalités comme conséquence directe des politiques fédérales sur l'immigration :

4.1 Il incombe au gouvernement fédéral d'accorder un soutien financier aux demandeurs de statut de réfugié; il doit resserrer les critères en matière de parrainage et améliorer ses mesures de surveillance afin de réduire la possibilité d'échec du parrainage.

4.2 Le gouvernement fédéral devrait assurer le financement adéquat des programmes d'établissement et d'adaptation des immigrants et des réfugiés.

5. Pour favoriser les investissements privés dans le logement locatif :

5.1 Le gouvernement fédéral devrait revoir ses politiques en matière de logement et de fiscalité en vue de favoriser l'aménagement de logements locatifs par le secteur privé.

5.2 La province devrait cerner les occasions susceptibles de favoriser la multiplication des partenariats entre le secteur privé et tous les paliers gouvernementaux.

5.3 Les municipalités ontariennes pourraient prendre les mesures suivantes afin de favoriser l'aménagement de logements locatifs :

- simplifier les règlements de zonage et le processus d'approbation afin de réduire le coût de l'aménagement;
- appliquer aux nouveaux immeubles à logements locatifs le taux d'imposition inférieur pour maisons à logement unique;
- éliminer le chevauchement des normes sur le bâtiment, les incendies et les propriétés et confier à un seul organisme la responsabilité des inspections; et
- veiller à ce que les exigences municipales en matière de construction ne dépassent pas les exigences provinciales.

PREMIÈRE PARTIE : COMPOSITION ET MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL

Le 29 janvier 1998, Janet Ecker, la ministre des Services sociaux et communautaires, a annoncé la création d'un groupe de travail provincial qui aurait pour tâche de formuler des recommandations sur la coordination des mesures visant à venir en aide aux sans-abri partout en Ontario.

Le Groupe de travail se composait des personnes suivantes :

- Jack Carroll (président)
  Député, Chatham-Kent
  Adjoint parlementaire à la ministre des Services sociaux et communautaires

- Steve Gilchrist
  Député, Scarborough-Est
  Adjoint parlementaire au ministre des Affaires municipales et du Logement

- Jim Brown
  Député, Scarborough-Ouest
  Adjoint parlementaire au Solliciteur général et au ministre des Services correctionnels

- Dan Newman
  Député, Scarborough-Centre
  Adjoint parlementaire au ministre de la Santé

- John Parker
  Député, York-Est
  Adjoint parlementaire au ministre responsable des Affaires autochtones

Chacun de ces ministères traite directement avec des groupes de personnes qui sont sans abri ou qui risquent de le devenir.

Lors de la création du Groupe de travail, le gouvernement provincial a également annoncé qu'il porterait à plus de 6 millions de dollars le financement accordé aux municipalités et aux organismes communautaires, ceci afin de les aider à répondre aux besoins des sans-abri :

- 4 millions de dollars du ministère des Services sociaux et communautaires pour mettre en œuvre les recommandations du Groupe de travail; et
- 2,5 millions de dollars du ministère de la Santé à l'intention de programmes de première ligne en santé mentale à Toronto, Ottawa, London et Hamilton.

Le Groupe de travail avait pour mandat d'étudier et d'élaborer :

- des recommandations sur les mesures que pourrait prendre la province pour aider les municipalités à améliorer leurs services aux sans-abri, y compris l'affectation des 4 millions de dollars;

- des mesures qui consolident les partenariats communautaires avec tous les secteurs; et
- des initiatives visant à assurer la sécurité des rues et des quartiers.

DEUXIÈME PARTIE : THÈMES — CE QUE NOUS AVONS ENTENDU

Le Groupe de travail n'ignorait pas que les mesures visant les sans-abri et l'éventail de services communautaires varient beaucoup d'une municipalité à l'autre. C'est en reconnaissance de cette diversité qu'il a adopté un processus de consultations à grande échelle :

- On a organisé des consultations dans neuf municipalités, soit Kingston, Ottawa, la région de Durham, Hamilton, Kenora, Thunder Bay, Windsor, London et Toronto. En outre, une assemblée publique locale a eu lieu à Newmarket.

- On a demandé aux municipalités, par le biais de leur chef de Conseil, d'organiser leur consultation locale et d'y inviter les prestataires de services, les groupes d'intervention et d'autres intervenants-clés.

- Bien que le Groupe de travail ait préparé un guide sur ses domaines d'intérêt, on incitait les municipalités à organiser des assemblées qui porteraient principalement sur les problèmes et les préoccupations de la population locale et sur les solutions.

- Le Groupe de travail avait invité tous les députés provinciaux à lui soumettre les préoccupations de leur circonscription à une date fixe, ceci afin d'accroître les possibilités de consultation.

- Le Groupe de travail a accepté des mémoires de groupes intéressés tout au long du processus.

À la fin des consultations, le Groupe de travail avait reçu les commentaires d'environ 400 personnes représentant au moins 150 organismes, y compris des corps de police, des conseils scolaires, des groupes d'intervention, des prestataires de services, des regroupements de gens d'affaires, des formations politiques et des sans-abri.

Les conclusions qui suivent reflètent les propos qui nous ont été soumis lors de nos consultations à l'échelle de la province. Bien que chaque localité aborde les problèmes d'une optique légèrement différente, les commentaires des participants sur les causes du problème, sur les solutions possibles et sur les obstacles à l'amélioration des services sont remarquablement cohérents.

1. Le problème des sans-abri n'est pas unidimensionnel; il découle d'une multitude d'échecs.

Un problème complexe

Malgré les divergences d'opinion sur la principale cause du problème, la majorité des participants conviennent que ses origines sont nombreuses et variées. Certes, les sans-abri sont des individus, mais leur situation résulte d'une combinaison d'échecs personnels et sociaux. La remarque suivante, que nous avons entendue à Ottawa, démontre bien le caractère multidimensionnel du problème : « Ne succombez pas à la tentation de chercher une solution unique au problème des sans-abri, car il est très complexe ».

En règle générale, on ne se retrouve pas sans domicile du jour au lendemain. Dans bien des cas, le problème tire ses origines de troubles personnels ou familiaux (échec d'une relation amoureuse ou d'un couple, mauvais traitements physiques ou sexuels, famille dysfonctionnelle, manque d'aptitude au travail et chômage). Certains sans-abri ont choisi des comportements, tels que la consommation excessive d'alcool ou de drogues, dont leur état est une conséquence. D'autres sont sans domicile par suite de circonstances indépendantes de leur volonté; tel est le cas, par exemple, des personnes atteintes de maladies mentales et des enfants de parents sans-abri.

Une caractéristique révélatrice et répandue chez les sans-abri est leur manque de liens avec des sources de soutien social, dont la famille, le milieu de travail, la collectivité ou des personnes de confiance qui pourraient les aider à surmonter des difficultés ou les mettre en contact avec un réseau d'entraide. La remarque suivante, que nous avons entendue pendant nos consultations à Toronto, fait ressortir l'importance de telles sources de soutien : « La plupart d'entre nous estimons que nous sommes indépendants, mais ce sont nos liens avec notre famille, notre lieu de travail et notre collectivité qui nous permettent de fonctionner. Si une personne n'a pas ces liens, se contenter de lui donner un logement, est inutile. »

2. **Les sans-abri en Ontario se répartissent parmi cinq catégories ayant les caractéristiques suivantes :**

- **adultes célibataires souffrant de toxicomanie ou d'alcoolisme;**
- **ancien détenus;**
- **personnes atteintes d'une maladie mentale;**
- **familles sans-abri; et**
- **jeunes, y compris ceux avec des enfants.**

Les adultes célibataires

Ce groupe de sans-abri est le plus important et le plus visible. Ces personnes souffrent généralement de toxicomanie ou d'alcoolisme chroniques et sont sans domicile depuis longtemps. Dans de nombreux cas, elles ont de la difficulté à conserver un logement, lorsqu'elles réussissent à en obtenir un, en raison de leur dépendance. Souvent, leurs aptitudes au travail ne sont plus à jour; aussi est-il peu raisonnable d'envisager leur retour au monde du travail dans l'immédiat. Les personnes de cette catégorie sont les principaux clients des refuges et d'autres services d'urgence coûteux.

Dans certaines collectivités, les Autochtones représentent une proportion importante de la population des sans-abri. Ils sont particulièrement touchés par la disparition de leurs liens avec la famille et la collectivité par suite de leur migration vers des milieux urbains. Lors de notre rencontre avec les chefs autochtones, ceux-ci ont insisté sur leur participation et sur celle des membres des collectivités autochtones à la recherche de solutions au problème des sans-abri. Remarque que nous avons également entendue durant les consultations locales. On nous a dit, en effet, que les municipalités devraient adopter une attitude plus proactive dans la création de liens avec les communautés autochtones et leurs chefs afin résoudre le problème des sans-abri chez les Autochtones.

Les anciens détenus

Les personnes qui sont libérées d'établissements correctionnels provinciaux ont accès à des services de planification de la libération visant à faciliter leur réinsertion dans la collectivité. Bien que ces services soient obligatoires pour les personnes qui bénéficient d'une libération conditionnelle, elle ne l'est pas pour les personnes qui ont purgé leur peine. Or, on estime qu'environ le tiers de ces personnes se dirigent vers un refuge au moment de leur libération.

Cette situation entraîne la frustration dans certaines collectivités où d'aucuns sont portés à croire que le système correctionnel « se débarrasse » des détenus sans leur fournir les ressources nécessaires. Lors de plusieurs consultations, des participants ont recommandé que le système correctionnel veille à ce que tous les détenus qui se préparent à réintégrer la collectivité bénéficient d'une planification de la libération.

Les personnes souffrant de maladies mentales

Bien que les chiffres varient selon la source, certains estiment qu'un tiers des sans-abri souffrent d'une maladie mentale grave. Les participants aux consultations sont d'avis que la création de services communautaires convenables n'a pas suivi les réformes antérieures du réseau ontarien de santé mentale. Par conséquent, les clients touchés par la désinstitutionnalisation et le congé précoce ne bénéficiaient pas d'une gamme complète de soins. Voici comment un participant à la consultation de Toronto a résumé la situation : « C'est vrai qu'il y avait autrefois trop de personnes hospitalisées, mais aujourd'hui il y a trop de gens dans la rue ».

On investit présentement dans l'amélioration de la gestion des cas, des traitements communautaires et des services d'urgence, initiatives qui ont démontré leur efficacité. Pourtant, un trop grand nombre de ces malades courent encore le risque de se retrouver sans abri, car, dans bien des cas, ils n'ont ni la stabilité ni les compétences nécessaires pour conserver un logement.

Un grand nombre de participants ont fait valoir qu'il est inacceptable que les hôpitaux donnent leur congé à des patients qui se dirigeront vers un refuge, car ceux-ci ne sont pas en mesure de compléter le réseau de soins en santé mentale. Un nombre excessif de malades en détresse sont forcés de quitter un foyer parce qu'ils constituent une menace à leur propre personne ou aux autres. D'après les représentants du réseau de soins en santé mentale, le nombre de malades mentaux qui refusent de prendre les médicaments qui leur sont prescrits est un problème qui demeure sans solution et devrait être une cible de la réforme des soins en santé mentale.

À mesure que se poursuit la réforme des soins de santé mentale, il importera de continuer de réinvestir dans les services communautaires et d'améliorer la collaboration entre les services existants, tant au palier provincial qu'au palier municipal.

Les familles

Dans plusieurs municipalités, on constate une hausse importante du nombre de familles sans-abri, notamment de parents célibataires. Les participants aux consultations ont cité un certain nombre de causes, dont la violence familiale, l'alcoolisme/la toxicomanie et le chômage. Dans de nombreux cas, le facteur déclencheur est la perte d'un emploi. Le manque de compétences et l'évolution du monde du travail jouent aussi.

Les participants à toutes les consultations ont manifesté leur vive inquiétude à l'égard des enfants de familles sans-abri. En effet, la nécessité de répondre à leurs besoins spéciaux représente un important défi pour le réseau scolaire et pour les prestataires de services communautaires. L'instabilité que connaissent ces enfants risque d'entraîner des problèmes futurs, y compris celui de vivre dans la rue.

Par ailleurs, le dépistage précoce et les services de soutien aux familles très vulnérables sont essentiels afin de briser le cycle de la pauvreté et de prévenir l'isolement et la transition vers le statut de sans-abri. Parmi les principaux services d'intervention précoce, citons les compétences parentales, la préparation de budgets et une formation en dynamique de la vie.

Les jeunes

Le nombre croissant de jeunes sans-abri est un mauvais présage pour l'avenir. En effet, on a soulevé le nombre croissant de jeunes sans-abri à presque toutes les consultations. Les participants estiment que les principales causes sont l'éclatement de la famille et les mauvais traitements. Plusieurs municipalités signalent une hausse du nombre de mères adolescentes vivant dans la rue avec leurs enfants. Il est évident que les mères et les enfants risquent de sombrer dans le cycle que constitue la pauvreté, la maladie et la vie dans la rue. Plusieurs personnes ont fait remarquer que le taux d'analphabétisme élevé chez les jeunes sans-abri réduirait considérablement leurs possibilités d'emploi et d'autonomie.

La nécessité de cibler les mesures de prévention afin d'atteindre les jeunes sans-abri est un thème qui est revenu tout au long des consultations. De nombreux participants dénoncent l'inaptitude des organismes traditionnels à répondre adéquatement aux défis que posent les jeunes rebelles :

- Trois problèmes furent soulevés relativement aux Sociétés d'aide à l'enfance. D'abord, les participants estiment que les SAE doivent améliorer leurs services de dépistage précoce et de soutien aux enfants de familles vulnérables. Ensuite, on s'inquiète du fait que certaines SAE semblent cesser d'offrir des services à certains adolescents de 13 à 15 ans, puisque la responsabilité des SAE prend fin lorsque le jeune atteint 16 ans. Enfin, certaines personnes réclament que les SAE adoptent des méthodes plus souples pour contacter les jeunes de la rue, leur offrir un soutien et assurer leur sécurité.

- Certains participants ont critiqué le réseau scolaire pour plusieurs raisons, dont son inaptitude à inciter les jeunes à rester à l'école et son manque d'insistance sur l'enseignement des aptitudes à la vie, à l'emploi et à la préparation de budgets.

- Bon nombre de personnes signalent le manque de coordination entre les divers services communautaires à l'intention des jeunes et estiment que cela engendre la confusion chez ceux qui cherchent de l'aide.

Les jeunes sans-abri sont particulièrement mobiles et, lorsqu'ils s'établissent dans une nouvelle localité, ils peuvent facilement s'isoler. Aussi les services aux jeunes devraient-ils avoir comme principal objectif de garder les jeunes dans leur municipalité d'origine afin qu'ils puissent conserver leur réseau d'entraide (famille, amis, enseignants, entraîneurs, etc.). Ceci fait ressortir la nécessité pour les collectivités de se doter de services adéquats pour les jeunes.

3. L'échec des programmes de parrainage d'immigrants et la lenteur du traitement des demandes de statut de réfugié augmentent le coût des services d'aide sociale ainsi que la charge de travail des programmes et des services pour les sans-abri. Le fait que le gouvernement fédéral n'ait pas cherché à résoudre ces problèmes mine les ressources des programmes provinciaux, municipaux et des organismes de bienfaisance.

Les immigrants parrainés

Un grand nombre de nouveaux immigrants s'établissent en Ontario. En vertu des politiques fédérales d'immigration, les immigrants de la catégorie de la famille doivent être parrainés par un proche parent qui accepte de soutenir l'immigrante ou l'immigrant et ses personnes à charge pendant dix ans.

Bien que le gouvernement fédéral établisse les règles en la matière, ce sont la province et les municipalités qui assument le coût de l'aide sociale lorsqu'un parrain néglige ses responsabilités. Privé de ce soutien, ces personnes risquent de se retrouver sans domicile, ce qui rajoute à la charge des foyer subventionnés par la province et par les municipalités. Chaque année, environ 30 000 personnes se voient privées du soutien de leur parrain. Ceci entraîne des coûts s'élevant entre 242 millions et 278 millions de dollars sous forme de prestations d'aide sociale. Le gouvernement fédéral ne rembourse pas ces coûts, ni celui d'héberger ces personnes sans-abri qui se dirigent vers les foyers.

Les demandeurs de statut de réfugié

La demande des personnes qui revendiquent le statut de réfugié dès leur arrivée au Canada ou par la suite doit être traitée par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Ce processus est trop long. Bon nombre de ces personnes vivent dans des refuges pendant des semaines, voire des mois, en attendant de pouvoir s'établir dans la collectivité. Si elles sont jugées nécessiteuses, l'Ontario leur accorde les mêmes prestations d'aide sociale qu'il offre aux immigrants reçus et aux citoyens canadiens.

Cette situation est frustrante, peu productive et coûteuse pour les personnes concernées, les municipalités et le gouvernement provincial. Les municipalités qui accueillent le plus grand nombre de réfugiés, Toronto notamment, font remarquer que ces personnes souhaitent ardemment quitter les foyers et devenir autonomes. D'ailleurs, après qu'elles quittent le foyer, elles se retrouvent rarement dans la rue par la suite.

À l'heure actuelle, on estime à 10 000 le nombre de demandeurs de statut de réfugié bénéficiant d'aide sociale, ce qui représente une facture d'environ 80 millions de dollars pour la province et les municipalités. Encore une fois, le gouvernement fédéral ne rembourse ni le gouvernement ontarien ni les municipalités.

Les services d'établissement et d'intégration

Les collectivités qui accueillent le plus grand nombre de nouveaux arrivants nous ont fait part de leur inquiétude face à l'insuffisance du soutien fédéral aux services d'établissement et d'intégration aux immigrants et aux réfugiés. En l'absence de tels services, certains nouveaux arrivants ne réussissent pas à quitter leur foyer ni à se soustraire à l'aide sociale. Il en résulte, pour ces personnes, une grande frustration et une dépendance inutile, ainsi que des coûts élevés pour la province et les municipalités.

4. La population ontarienne s'inquiète de plus en plus des répercussions du problème sur la vie communautaire, la sécurité publique, les entreprises et la vie communautaire.

Le comportement public de certains sans-abri engendre des inquiétudes croissantes dans plusieurs des collectivités que nous avons consultées. On craint pour la sécurité publique et personnelle et certains commerçants, dont les entreprises sont situés dans des régions fréquentées par les sans-abri, se disent frustrés. « Les commerçants craignent les vols et le harcèlement de leurs clients. » (Kenora, 5 avril.) Les services de police et les organismes communautaires se sentent coincés entre les sans-abri et les membres de la collectivité qui exigent que des mesures soient prises contre l'intoxication en public et les comportements menaçants.

On a soulevé la question du Projet de loi 47 à plusieurs consultations. Déposé en 1994 par le gouvernement néo-démocrate, ce projet de loi abrogeait le droit des tribunaux d'ordonner la réadaptation des personnes reconnues coupables d'intoxication en public. Lors de la consultation à Kenora, nous avons appris que cette loi a entraîné la disparition d'un camp en pleine nature qui, aux dires de nombreux participants dont d'anciens sans-abri, était une méthode fort efficace d'encourager les gens à réfléchir à leur style de vie et à mettre fin à leur dépendance.

Même si un très faible pourcentage de sans-abri est responsable des confrontations avec la population générale, il nous est impossible de fermer les yeux sur les inquiétudes qui nous ont été soumises. Les participants à plusieurs rencontres s'entendaient sur le fait que toute solution visant à assurer la sécurité publique reposera nécessairement sur la collaboration entre les résidents des quartiers touchés, les gens d'affaires, les gouvernements municipaux, le service de police et les prestataires de services. À long terme, la province voudrait peut-être étudier des solutions policières possibles en collaboration avec les municipalités.

5. Les impératifs financiers sont on ne peut plus clairs : il faut trouver des solutions plus efficaces au problème des sans-abri. Mais, il ne suffit pas d'injecter plus d'argent. Nous devons surveiller la *répartition* des fonds.

Les services aux sans-abri doivent être axés sur trois objectifs :

- **héberger les sans-abri dans des refuges;**
- **transférer les utilisateurs de refuges à des logements permanents; et**

- **prévenir la transition vers le statut de sans-abri; par exemple : offrir des services aux personnes qui risquent de perdre leur logement afin d'éviter qu'elles ne se retrouvent dans la rue ou dans un refuge.**

Le coût élevé des services d'urgence

Le problème des sans-abri est coûteux, mais le service auquel nous consacrons présentement le plus de ressources (70 millions de dollars pour les refuges), ne constitue qu'une solution à court terme aux situations de crise. En l'absence de solutions plus efficaces, un petit pourcentage de sans-abri, notamment les adultes célibataires souffrant de toxicomanie/d'alcoolisme et les personnes atteintes de maladies mentales, sont des utilisateurs intensifs et, dans bien des cas, chroniques, des autres services d'urgences, dont la police, la justice criminelle et les soins de santé. Or, ces services d'urgence sont coûteux. À Toronto, chaque intervention découlant d'un appel au service 911 coûte 2 400 $ et la création d'un dossier policier complet peut se chiffrer entre 11 000 $ et 16 000 $. Chaque heure que siège la cour provinciale coûte 684 $ et l'incarcération d'une personne dans un établissement provincial coûte environ 125 $ par jour.

Comme la province n'a pas fixé de plafond pour les dépenses des refuges, les municipalités ont la liberté de réagir aux fluctuations des besoins en matière de refuges. D'après une forte majorité des participants, même si les refuges ne peuvent ni éliminer ni prévenir le problème des sans-abri, il est essentiel d'assurer leur financement afin que les sans-abri aient accès à de l'hébergement et puissent satisfaire à leurs besoins essentiels.

On ne s'entend pas sur les moyens que devraient prendre les municipalités à l'égard des personnes qui bénéficient, dans un même mois, de prestations d'aide sociale (avec une allocation au logement) et de l'hébergement dans un refuge. D'aucuns estiment que c'est le cas de 60 % des clients de refuges. Si ces chiffres sont justes, nous consacrons des ressources considérables à deux systèmes parallèles, mais inefficaces.

Les municipalités, surtout les métropoles telles que Toronto, doivent veiller à ce que leurs politiques en matière de refuges découragent ce cumul de prestations. Il sera peut-être nécessaire de découvrir si certains groupes de clients sont davantage susceptibles de recourir aux refuges alors qu'ils touchent des prestations d'aide sociale, puis d'élaborer des stratégies visant à décourager cette pratique. Il importe de trouver l'équilibre entre la nécessité d'assurer un réseau durable d'aide et celle de veiller à ce que les ressources soient offertes aux personnes qui en ont réellement besoin.

Des solutions plus efficaces

Offrir un plus large éventail de services d'appoint aux sans-abri serait vraisemblablement un moyen plus rentable de corriger ce problème et de réduire le recours aux services d'urgence coûteux. Même si ces services n'élimineraient pas les crises exigeant une intervention d'urgence, ils réduiraient la nécessité d'y recourir. Voici comment un des participants à l'assemblée d'Ottawa a résumé la situation : « Pour réussir à loger les sans-abri, il faut les aider à se créer des liens et à trouver des sources de soutien. Voilà pourquoi il est important, lorsque vous octroyez des fonds, de veiller à ce qu'ils servent à prévenir le problème et à trouver des logements ou des sources de soutien ».

Lors de la création de notre Groupe de travail, le gouvernement provincial a affecté 4 millions de dollars à l'amélioration des services d'appoint aux sans-abri et nous a demandé de consulter les collectivités sur la répartition de ces fonds.

Le tableau ci-dessous décrit les types de mesures d'aide au logement qui sont susceptibles d'apporter une solution efficace. Ce sont d'ailleurs des mesures de ce genre que l'on envisage dans plusieurs des collectivités que nous avons visitées.

Objectifs	Exemples de mesures d'aide au logement
Loger les sans-abri dans des refuges	-intervenants auprès des sans-abri -ligne secours -centres d'accueil 24 h sur 24 -repas pour attirer les gens aux refuges
Loger les clients de refuges dans des logements permanents	-registre de logement -travailleurs en logement itinérants -préposés au logement pour aider les propriétaires à loger les « clients difficiles à loger » -tutelle/paiement de loyer direct en échange d'une réduction ou dispense des premier et dernier mois de loyer -améliorer l'accès aux boîtes vocales -services de transport pour la recherche de logements
Prévenir la transition vers le statut de sans-abri	-services ambulants d'intervention de crise pour locataires et propriétaires -banques de loyer pour les personnes sur le point d'être évincées -aide à l'intégration communautaire : dynamique de la vie, gestion des finances, alphabétisation, soutien préalable à l'emploi -favoriser/financer les initiatives en développement communautaire -médiation et sensibilisation auprès des propriétaires -formation sur la *Loi sur la protection des locataires* -initiatives en développement économique communautaire

L'efficacité de tels services repose nécessairement sur les partenariats entre les gouvernements, les organismes communautaires, les groupes religieux, les regroupements de gens d'affaires et le secteur privé. Tout au long des consultations, on nous a cité des exemples de partenariats novateurs visant à fournir des services aux sans-abri, dont plusieurs d'origine communautaire.

L'organisme Habitat Services, à Toronto, qui regroupe des services de santé mentale financés par le ministère de la Santé, la municipalité et des propriétaires de logements privés, est un exemple de programme qui atteint ces trois objectifs. Il pourrait fort bien être adapté aux besoins d'autres localités ontariennes. Les municipalités qui se préparent à planifier leurs stratégies auraient intérêt à étudier des partenariats tels que celui mis sur pied par l'organisme Habitat Services.

L'un des principaux objectifs des services de soutien aux sans-abri consiste à répondre à leurs besoins en matière de soins de santé. Dans de nombreuses collectivités, le service de santé publique joue un rôle crucial dans le dépistage et la prestation de services à ces personnes. Les centres de santé communautaire pourraient servir de modèles pour la prestation de services de santé et sociaux à cette population à risque.

6. Les trois paliers gouvernementaux partagent la responsabilité d'éliminer les obstacles à l'aménagement de nouveaux logements locatifs.

Le parc de logements locatifs

Le secteur privé est le principal fournisseur de logements aux personnes ayant un faible revenu, y compris les sans-abris et les personnes qui risquent de le devenir, et le demeurera. Par conséquent, augmenter le nombre de logements locatifs à prix abordable offerts par le secteur privé est l'un des principaux éléments dans la lutte contre le problème des sans-abri. De nombreux participants aux consultations nous ont signalé la nécessité de faire preuve de créativité dans la conception de logements novateurs à prix abordable. Les participants exigent également que les trois paliers gouvernementaux unissent leurs efforts pour créer un climat favorable à la construction de nouveaux logements locatifs.

La négligence du gouvernement fédéral

Bien que le gouvernement fédéral ait autorité pour modifier certains facteurs critiques à la création d'un tel climat, celui-ci n'a guère contribué à l'augmentation du nombre de logements locatifs à prix abordable. On nous a demandé de recommander que la province exhorte Ottawa à étudier un certain nombre de mesures en ce sens :

- créer des encouragements fiscaux justes et équitables à l'aménagement de logements locatifs; par exemple : redresser le taux de la TPS, qui favorise l'achat de maisons plutôt que la location de logements;

- réduire les droits d'assurance hypothécaire qu'exige la SCHL, qui ont plus que doublé depuis quelques années et qui représentent un obstacle de plus en plus considérable à l'aménagement de logements locatifs; et

- créer un programme qui remplacerait l'ancien Programme des immeubles résidentiels à logements multiples, lequel a favorisé considérablement la multiplication des logements locatifs privés grâce à des incitatifs fédéraux.

Il est malheureux que le gouvernement fédéral ait choisi de s'éclipser presque complètement du dossier de l'accès au logement.

Le rôle de la province

Les participants ont fait remarquer que le gouvernement provincial pourrait continuer à jouer un rôle clé en favorisant la création de partenariats entre les divers paliers gouvernementaux et les secteurs privé et sans but lucratif. La province pourrait appuyer la recherche d'obstacles et partager avec les municipalités les mesures novatrices et les meilleures pratiques susceptibles d'encourager l'aménagement de logements locatifs, y compris le recours à des formules novatrices, dont les chambres individuelles. Certaines des mesures prises par la province ont déjà favorisé l'investissement privé dans les logements locatifs et retiré les obstacles à la construction.

La province devrait continuer de plaider en faveur des réformes au palier fédéral, y compris la nécessité de créer des mesures incitatives par le biais du régime fiscal visant à encourager l'aménagement de logements locatifs abordables par le secteur privé.

Le rôle des municipalités

Nos recherches ont révélé un manque d'uniformité entre les politiques adoptées par les municipalités en matière de logements non réglementés, dont les pensions, que fréquentent souvent les sans-abri. Très peu de gouvernements municipaux établissent leurs propres normes sur le logement et en assurent le respect. Un nombre important de participants exigent une démarche plus proactive de la part des municipalités afin de veiller au respect des normes existantes. « Il ne s'agit pas d'élaborer d'autres normes, mais bien de faire respecter celles qui existent », nous a-t-on dit à Thunder Bay. Certains ont soulevé la possibilité de financer les autorités responsables du respect des normes à même les amendes prélevées par la municipalité pour les infractions aux arrêtés municipaux sur les immeubles. On nous a d'ailleurs appris qu'une formule novatrice d'autoréglementation des propriétaires de logements locatifs est en cours d'élaboration dans la région d'Ottawa-Carleton.

Enfin, à plusieurs consultations, les participants ont réclamé que les municipalités encouragent davantage les partenariats entre le secteur privé, les groupes communautaires à but non lucratif et les groupes religieux, afin d'élaborer des solutions de rechange au logement des sans-abri. Les municipalités pourraient prendre un certain nombre d'autres mesures afin de favoriser l'aménagement de logements locatifs. En voici quelques exemples :

- Veiller à ce que les règlements de zonage et l'approbation des plans ne créent pas d'obstacles à l'aménagement ou n'en augmentent le coût.

- Invoquer l'autorité que confère la nouvelle *Loi sur le financement équitable des municipalités* pour appliquer aux nouveaux immeubles de logements locatifs le taux d'imposition pour maisons à logement unique.

- Éliminer le chevauchement des rôles des agents des normes de construction, des normes sur la prévention des incendies et des normes relatives aux immeubles en en confiant la réglementation à un seul organisme municipal.

- Veiller à ce que les exigences municipales en matière de construction n'excèdent pas les normes de construction provinciales.

7. L'aide au logement et à l'emploi sont des éléments essentiels de la prévention.

Logement et aide au logement

L'harmonisation des services de logement et des services d'aide au logement est essentielle aux sans-abri, particulièrement aux personnes atteintes de maladies mentales, aux adultes célibataires souffrant d'une dépendance grave et aux jeunes. Bon nombre de ces personnes perdent leur domicile en raison de leur comportement inacceptable ou de leur manque d'aptitude à la vie quotidienne. Il est donc tout aussi important de créer des mécanismes visant à les aider à conserver leur logement que de leur assurer l'accès au logement.

Dans toutes les collectivités que nous avons visitées, les participants ont fait état du rôle essentiel que jouent les programmes de logements supervisés qui mettent les personnes ayant des besoins spéciaux en contact avec des services d'appoint et des sources de logement. Les participants ont exhorté le gouvernement à revenir sur sa décision de transférer la responsabilité du financement des logements supervisés aux municipalités.

Certains ont également incité la province à assumer le financement des foyers qui, dans de nombreuses collectivités, offrent un logement supervisé aux personnes souffrant de maladies mentales et aux personnes âgées. En outre, on nous a fait remarquer que les différents ministères utilisent une large gamme de programmes logements supervisés et de mécanismes de financement et qu'il conviendrait de rationaliser les mesures provinciales.

(Remarque :
En juin, par suite des consultations, le gouvernement a accepté la recommandation préliminaire du Groupe de travail voulant que la province assume la principale responsabilité du financement des foyers et, dans le cadre de l'examen de l'aide au logement, étudie les services offerts aux clients. Le gouvernement a alors annoncé qu'il assumerait 80 % du financement des foyers, soit 14 millions de dollars, et qu'il financerait entièrement les logements supervisés, ce qui représente un investissement de 40 millions de dollars.)

Des participants nous ont appris que certaines personnes ont besoin d'aide afin de payer leur loyer à temps et que de nombreux organismes offrent déjà un certain type de tutelle à leurs clients. Dans plusieurs collectivités, on a proposé de recourir davantage aux dispositions sur la tutelle et sur le versement direct du loyer incluses au Programme Ontario au travail et au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées afin d'aider les gens à conserver leur logement.

Les possibilités d'emploi

Pour pouvoir obtenir un logement et le conserver, il est essentiel d'avoir un emploi stable. Dans certaines collectivités, on reconnaît de plus en plus la nécessité d'accroître le rôle des municipalités dans la création de mesures visant à favoriser les possibilités d'emploi pour les sans-abri. De nombreux participants conviennent que, même si l'emploi n'est pas une solution réaliste pour certains groupes de sans-abri, du moins dans l'immédiat, pour d'autres il est non seulement possible, mais essentiel, d'avoir un travail.

Un grand nombre de sans-abri souhaitent ardemment travailler, ceci en dépit des énormes défis que représentent pour eux la recherche et la conservation d'un emploi. Dans plusieurs villes, on préconise la création d'emplois par le biais d'initiatives en développement économique communautaire comme moyen efficace de favoriser l'autonomie et l'indépendance.

On nous a affirmé clairement que les municipalités devraient appuyer la collaboration entre le milieu des affaires et les prestataires de services en vue de mettre sur pied des programmes de développement économique communautaire dont tous tireraient profit. La création de soutiens à l'emploi est un élément essentiel de cette démarche.

8. Les services communautaires à l'intention des sans-abri sont fragmentés.

Les attitudes à l'égard des sans-abri

L'ampleur des déplacements effectués par les sans-abri d'un territoire à l'autre à la recherche de services et de possibilités suscite toujours des débats. Certaines municipalités craignent que le fait de fournir des services attirera les sans-abri. En outre, on soupçonne certaines collectivités de recourir à ce qu'un observateur qualifie de « thérapie par l'autocar », c'est-à-dire remettre aux sans-abri un billet d'autobus à destination d'une autre ville.

Des niveaux de service peu uniformes

Comme ces débats durent depuis longtemps, les initiatives municipales en la matière varient considérablement. Certaines villes ontariennes offrent un large éventail de services aux sans-abri alors que d'autres n'en offrent guère. Certaines municipalités ont un grand nombre de foyers, d'autres n'en ont pas. Dans certaines villes, la durée maximale du séjour dans un refuge est de cinq jours; dans d'autres, elle peut se prolonger pendant 90 jours et plus. Quelques villes, dont Toronto, subventionnent des programmes qui offrent essentiellement des logements permanents ou à long terme. Il est évident que si les collectivités ne répondent pas aux besoins, elles risquent de contribuer au problème global des sans-abri. Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, lorsque les sans-abri quittent leur collectivité d'origine, ils perdent invariablement de nombreuses sources de soutien personnel et communautaire qui pourraient les aider à résoudre leurs problèmes. Voici ce qu'on nous a dit à Durham : « Les services doivent exister là où le besoin se trouve. Les gens devraient avoir la possibilité de rester dans la collectivité où ils se sont établis. »

L'absence de direction pour les services aux sans-abri

Aucun organisme ne possède le mandat et l'autorité de surveiller l'élaboration, la gestion et le financement du système de services de manière à ce qu'il reflète les besoins et les priorités locales. Même dans les municipalités qui se sont engagées à consacrer des ressources importantes aux problèmes des sans-abri, la prestation de services ne s'inscrit pas dans un plan directeur. Certaines localités appuient les groupes de planification locale qui réunissent les différents services, mais ces initiatives sont habituellement officieuses et volontaires.

9. Les administrations municipales sont les mieux placées pour agir à titre de gestionnaires des services aux sans-abri.

Le nouveau rôle des municipalités

Nous avons constaté qu'un nombre croissant de personnes estiment que les municipalités sont plus aptes que toute autre administration à assumer la responsabilité de répondre aux besoins des sans-abri dans leur territoire. Voici ce qu'on nous a dit à Windsor : « Les conseils municipaux prennent des décisions judicieuses. Plus que tout autre organe gouvernemental, ils ont des contacts suivis avec les citoyens et avec la base. »

De nombreux participants aux consultations ont insisté sur le fait que, même si les municipalités connaissent mieux que quiconque les problèmes, les priorités et les ressources de leur population, elles doivent avoir l'autorité de coordonner les services locaux. Le maire d'une ville a déclaré avec insistance : « Il y a déjà beaucoup d'argent et la question n'est pas d'en injecter davantage. Nous devons réunir toutes les parties concernées. »

Si les municipalités bénéficiaient d'un soutien judicieux de la province, elles pourraient améliorer leur efficacité comme gestionnaires des services aux sans-abri. Plusieurs municipalités réclament la possibilité de réacheminer des fonds du réseau de refuges à d'autres programmes, afin de mettre davantage l'accent sur la prévention plutôt que sur l'intervention de crise. Voici comment un participant à Ottawa envisage la solution : « Les politiques et les directives provinciales devraient être uniformes, tout en ayant suffisamment de souplesse pour permettre aux planificateurs locaux d'adapter leurs méthodes. »

On a fait remarquer à plusieurs reprises que, si les municipalités avaient un mandat clair en matière d'élaboration et de gestion d'un système efficace et uniforme, les résultats seraient les suivants :

- la rationalisation de la planification et la répartition équilibrée des ressources au sein des collectivités;
- la fusion des services et la réduction des organismes en concurrence; et
- la réorientation des services vers la prévention.

10. La province doit modifier les mesures qu'elle prend à l'égard des sans-abri. Elle doit établir des attentes claires à l'échelle de la province, examiner les obstacles que constituent les catégories provinciales de financement et accroître la souplesse de son soutien aux municipalités.

Les frustrations des municipalités

Les municipalités nous ont clairement exprimé leur frustration face au manque de précision des attentes du gouvernement provincial et à la complexité des règlements en matière de financement qui entravent la planification cohérente et la prestation de services au palier municipal. D'après les participants, les solutions au problème des sans-abri ne se répartissent pas entre les gouvernements provincial et muncipaux, mais doivent reposer sur la collaboration. Il faut surtout, nous a-t-on dit, éviter d'imposer une solution *made in Toronto*.

À l'heure actuelle, les sans-abri ne sont pas clairement du ressort d'un seul ministère provincial. En effet, les ministères des Services sociaux et communautaires, de la Santé, des Affaires municipales et du Logement et des Services correctionnels se partagent le financement des divers aspects des services aux sans-abri.

La variation des politiques et des formules de financement entre les ministères et en leur sein a contribué à la fragmentation des services au palier local, fragmentation qui sème la confusion parmi toutes les personnes concernées. Comme les fonds provinciaux s'accompagnent de nombreuses conditions, les municipalités n'ont pas la possibilité d'élaborer des formules de prestation de services plus novatrices et, d'ailleurs, rien ne les incite à le faire. Dans bien des cas, les catégories de financement provincial sont reproduites au palier municipal. Les organismes locaux consacrent un temps excessif à la recherche de financement ou à l'élaboration de moyens visant à assurer le respect des divers critères provinciaux de financement. Un participant à Thunder Bay a fait la remarque suivante : « Chaque baîlleur de fonds adopte une priorité, qui peut changer d'une année à l'autre. Les organismes qui souhaitent mettre sur pied des programmes de longue durée se voient obligés de modifier leurs demandes pour qu'elles soient conformes à ces priorités. »

Comme nous l'avons fait remarquer à plusieurs reprises dans le présent rapport, en raison des formules actuelles de financement, les ressources servent surtout à la gestion du problème des sans-abri plutôt qu'à la recherche de solutions aux facteurs qui y ont contribué.

Éliminer les obstacles

Le principal message que nous ont transmis les participants aux consultations est celui-ci : il faut éliminer les obstacles à l'amélioration des services aux sans-abri. Bon nombre des participants estiment que la province devrait se concentrer sur les activités suivantes :

- énoncer les objectifs et les responsabilités des municipalités ainsi que les attentes de Queens' Park à leur égard; et

- préciser et harmoniser le mandat des ministères provinciaux, ainsi que leurs programmes et leurs critères de financement.

Ces mesures inciteraient les municipalités à assumer un rôle pus important et plus novateur dans la prestation de services aux sans-abri.

TROISIÈME PARTIE : MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT PROVINCIAL

Comme nos conclusions et nos recommandations reposent sur les ressources actuelles consacrées aux sans-abri, il n'est pas inutile de passer en revue les divers services offerts présentement aux sans-abri en Ontario.

La province, les municipalités et leurs partenaires du secteur bénévole offrent un large éventail de services et de programmes aux sans-abri. Ces ressources visent tout particulièrement les personnes qui sont déjà sans logement ou qui risqueraient de le devenir en l'absence de tels services. La valeur de ces ressources est significative, puisqu'elle dépasse les 100 millions de dollars.

SERVICES AUX SANS-ABRI

Les refuges offrent un hébergement d'urgence ou temporaire aux personnes sans abri qui attendent un logement permanent. Les municipalités administrent les refuges selon trois formules :

- l'administration directe du refuge;
- l'achat de services d'organismes communautaires sans but lucratif qui offrent de l'hébergement et des services de base;
- des ententes avec des hôtels, des motels et d'autres fournisseurs de logement.

Les refuges sont financés par le Programme Ontario au travail (l'aide sociale générale) et leurs coûts sont partagés (80 %-20 %) par la province et les municipalités. Le coût annuel du programme s'élève à environ 79 millions de dollars.

Les foyers sont des résidences généralement exploitées par des entreprises à but lucratif qui offrent un logement permanent aux personnes ayant des besoins spéciaux. La plupart des clients souffrent de maladies mentales et un nombre important d'entre eux sont âgés. En vertu d'un contrat d'achat de services avec les municipalités, les responsables des foyers reçoivent une indemnité journalière pour couvrir les coûts de l'hébergement et des services de soutien à la vie quotidienne des clients. Les foyers coûtent environ 18 millions de dollars par an.

La responsabilité des foyers a été transférée aux municipalités dans le cadre de la réforme provinciale-municipale qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1998. Le 12 juin 1998, par suite de la recommandation préliminaire de notre Groupe de travail, le ministre des Affaires municipales et du Logement a annoncé que la province assumerait 80 % du financement des foyers jusqu'à ce que soient connus les résultats d'un examen global des programmes de logement pour les personnes ayant des besoins spéciaux. Cette décision représente une économie de plus de 14 millions de dollars par an pour les municipalités.

Les foyers de soins spéciaux offrent un logement permanent dans des foyers de groupe et des résidences privées aux personnes qui quittent les hôpitaux psychiatriques provinciaux. Ces foyers sont financés par le biais de contrats d'achat de services avec les hôpitaux. Les foyers de soins spéciaux sont subventionnés par le ministère de la Santé et coûtent 25 millions de dollars par an.

Les centres de santé communautaire offrent des services de santé primaires aux personnes qui ont de la difficulté à obtenir des soins et à celles dont la santé est très précaire ou qui courent des risques élevés de souffrir de troubles de la santé. De nombreux sans-abri reçoivent leurs soins de santé primaires à un centre de santé communautaire.

Les programmes de services communautaires de santé mentale sont financés par le groupe des programmes et des services en santé mentale du ministère de la Santé. Ces programmes offrent une large gamme de services qu'utilisent les personnes souffrant de maladies mentales, y compris l'aide au logement, l'intervention de crise, la réadaptation sociale et professionnelle, des programmes de traitement, des groupes d'entraide, de l'information et des services d'aiguillage. Dans les grandes villes, un certain nombre de centres de jour et de programmes de dépistage des foyers visent les sans-abri.

Les services d'aide aux locataires de logements privés et publics sont financés par les ministères des Services sociaux et communautaires et de la Santé.

Le programme Partenaires communautaires appuie les Centres d'aide au logement, qui mettent les sans-abri et les personnes à faible revenu en contact avec des sources de logement privées et publiques, par le biais de registre de propriétaires, de consultations et de services de suivi. Le programme appuie également le personnel de dépistage qui aide les personnes vivant dans des foyers et dans des logement temporaires à obtenir un logement permanent. Financé par le ministère des Affaires municipales et du Logement, le programme a un budget de 2,3 millions de dollars.

LES DERNIÈRES INITIATIVES PROVINCIALES

Comme nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises, le dépistage et l'intervention précoces sont des éléments essentiels de la prévention. Dernièrement, la province a pris un certain nombre d'initiatives qui sont directement reliées aux principaux thèmes se dégageant de nos consultations, c'est-à-dire la nécessité de régler les problèmes qui sont reconnus comme entraînant la perte de domicile. Le tableau suivant résume ces initiatives :

QUESTIONS CLÉS	INITIATIVES PROVINCIALES
Augmenter les possibilités d'emploi pour les sans-abri	Depuis septembre 1995, l'économie ontarienne a créé 302 000 nouveaux emplois dans le secteur privé. Grâce au Programme Ontario au travail, l'aide sociale est redevenue ce qu'elle devait être : un programme d'aide d'urgence et de transition. Désormais, les bénéficiaires d'aide sociale devront accepter un placement dans la collectivité, dans une activité d'aide à l'emploi ou dans un emploi rémunéré. Depuis trois ans, le nombre de bénéficiaires d'aide sociale a chuté de 300 000. Un groupe de travail provincial-municipal cherche présentement comment aider les participants au Programme Ontario au travail à faire face aux obstacles qu'ils rencontrent dans leur recherche d'emploi. Le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées est axé sur les possibilités, pas sur les handicaps. Partant du principe que bon nombre de personnes handicapées veulent et peuvent travailler, il offre des services pratiques d'aide à l'emploi.

QUESTIONS CLÉS	INITIATIVES PROVINCIALES
Augmenter les services de dépistage, d'intervention et de prévention précoces	Le Programme Bébés en santé/Enfants en santé évalue les nouveaux-nés et met en contact les enfants vulnérables avec les services et soutiens appropriés dans leur collectivité. Dans son budget, en mai dernier, le gouvernement a annoncé qu'il doublait le financement de ce programme pour l'année en cours (le portant à 20 millions). En l'an 2000-2001, il investira 50 millions. La fondation *Invest in Kids* a reçu une subvention de 10 millions visant à assurer l'acquisition de compétences et la formation en dépistage précoce des enfants vulnérables. Le programme Partir d'un bon pas, pour un avenir meilleur vient en aide à plus de 5 000 familles très vulnérables (visites régulières à domicile et cours sur les soins aux enfants et les compétences parentales). Le programme Expérience — poursuite et reprise des études pour les parents seul soutien de famille (programme EXPRESS) — dévoilé dans le budget ce printemps, versera 25 millions aux chefs de famille monoparentale bénéficiaires d'aide sociale sous forme de subventions pour services de garde d'enfants et autres services d'appoint afin de les aider à terminer leurs études. L'enveloppe affectée aux services de garde d'enfants pour les autres parents participant au Programme Ontario au travail est passée de 30 à 40 millions.
Augmenter les services d'appoint pour les familles, les enfants et les jeunes vulnérables	Le financement provincial-municipal des services de garde s'élève, pour l'année courante, à 663 millions, le plus haut taux jamais atteint en Ontario. Le gouvernement a annoncé dans le budget de 1998 la création du Supplément de revenu de l'Ontario pour les familles travailleuses ayant des frais de garde d'enfant. (Ce programme remplace le Crédit d'impôt de l'Ontario pour la garde d'enfants.) Ce fonds de 140 millions viendra en aide aux familles travailleuses à faible et moyen revenu ayant des enfants de sept ans et moins (350 000 enfants recevront jusqu'à 1 020 $.) Grâce à la réduction de l'impôt provincial, 655 000 particuliers à faible revenu ont été exemptés d'impôt. L'impôt sur le revenu des personnes gagnant moins de 14 900 $ par an a été réduit de 41 %. On a mis en place un nouveau mécanisme d'évaluation du risque à l'intention des préposés ou préposées à la protection de l'enfance des SAE partout en province. En 1997, le gouvernement a injecté 15 millions, ce qui a permis d'embaucher 220 travailleurs et travailleuses de première ligne supplémentaires et d'offrir une formation au personnel. En janvier 1998, la province a assumé la totalité du financement des SAE; le budget de 1998 comportait une subvention additionnelle de 170 millions visant à soutenir la réforme du programme d'aide à l'enfance. De concert avec la *Canadian Living Foundation for Families*, la province appuie 581 programmes de nutrition infantile, dont bénéficient plus de 39 000 enfants. Voir la description des programmes Bébés en santé/Enfants en santé, Partir d'un bon pas, pour un avenir meilleur et EXPRESS ci-dessus.

QUESTIONS CLÉS	INITIATIVES PROVINCIALES
Mieux coordonner les services communautaires afin d'éviter la fragmentation; les collectivités doivent participer davantage à l'organisation des services	Les collectivités se fondent sur le rapport *Pour des services au service des gens* afin d'établir leurs priorités et de répertorier les organismes les plus aptes à fournir les services dont ont besoin les enfants et les personnes ayant des déficiences mentales. Un des principaux objectifs de ce cadre de planification est d'intensifier les activités de dépistage, d'intervention et de prévention précoces.
Augmenter les services d'appoint communautaires à l'intention des personnes ayant besoin de soins permanents	La province a annoncé dernièrement qu'elle consacrerait 60 millions à l'amélioration des services communautaires de santé mentale. On créera 21 équipes communautaires de traitements actifs qui auront comme mandat de consolider les services et d'améliorer la qualité de vie des personnes ayant de graves déficiences mentales. On a accordé 6 millions de plus aux centres de santé communautaire afin d'améliorer l'accès des sans-abri aux services de santé. En avril, la province a dévoilé son plan pluri-annuel doté d'un budget de 1,2 milliard. Ce plan vise l'expansion des programmes de soins de longue durée aux personnes âgées. Le gouvernement créera l'équivalent de 175 maisons de soins infirmiers et foyers pour personnes âgées et injectera 551 millions dans l'amélioration des services et ressources communautaires.
Augmenter le nombre de logements locatifs	La *Loi sur la protection et l'aménagement du territoire*, promulguée en 1996, a rationalisé le processus d'approbation des projets d'aménagement La *Loi sur la protection des locataires*, promulguée en 1998, modifie le mécanisme de contrôle des loyers, favorise un meilleur entretien des immeubles à usage locatif et stimule la construction de nouveaux logements locatifs. La nouvelle version du *Code du bâtiment de l'Ontario* est entrée en vigueur en 1998. Elle simplifie les règlements sur l'aménagement de nouveaux immeubles à usage locatif. La *Loi sur les redevances d'aménagement*, promulguée cette année, réduit le fardeau que représentent les redevances d'aménagement en renforçant l'obligation de rendre compte des promoteurs. La *Loi sur le financement équitable des municipalités* permet aux municipalités d'appliquer le même taux d'imposition aux immeubles à logements multiples qu'aux maisons à logement unique. La baisse de l'impôt-santé des employeurs et des cotisations à la Commission des accidents du travail se traduit par une réduction du coût de construction d'immeubles à usage locatif.
Augmenter le nombre de logements supervisés	En juin, la province a assumé la totalité des frais associés aux logements supervisés plutôt que de les passer aux municipalités. Celles-ci économiseront donc presque 40 millions de dollars par année. Cette initiative rationalisera aussi l'administration, puisqu'il n'y aura qu'une seule source de financement. Par suite de la recommandation préliminaire du Groupe de travail, la province continuera d'assumer 80 % des frais associés aux foyers, ce qui signifie des économies d'environ 14 millions pour les municipalités.

QUESTIONS CLÉS	INITIATIVES PROVINCIALES
Le réseau scolaire doit consacrer plus d'efforts à préparer les jeunes au monde du travail	Le nouveau programme d'études secondaires de quatre ans, annoncé en janvier 1998, insistera davantage sur la préparation des jeunes à la vie, qu'ils se destinent aux études postsecondaires, à une formation d'apprenti ou au marché du travail. Aux termes du nouveau programme, les élèves devront faire 40 heures de travail communautaire, ce qui leur permettra de participer directement à la vie communautaire. La réforme du programme d'études secondaires vise à refléter l'évolution rapide du monde du travail. Ainsi, les écoles offriront des programmes d'orientation scolaire et professionnelle plus pertinents et, de concert avec les secteurs privé, enseignant et bénévole, augmenteront le nombre de programmes d'enseignement coopératif et d'insertion professionnelle. En juin, le ministère de l'Éducation et de la Formation a annoncé que, grâce à la version remaniée du Programme d'apprentissage pour les jeunes de l'Ontario (PAJO), 2 000 élèves pourront travailler à titre d'apprenti dans une entreprise tout en terminant leurs études secondaires. Afin d'aider les conseils scolaires régionaux à créer ces programmes, le gouvernement consacrera 1,4 million de plus au PAJO, portant le financement annuel à 2 millions.

QUATRIÈME PARTIE : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. L'ABSENCE DE LIENS EST AU COEUR DU PROBLÈME DES SANS-ABRI

Le problème des sans-abri est un phénomène complexe qui découle rarement d'une cause unique, mais plutôt d'une combinaison de facteurs. Les sans-abri sont d'abord et avant tout des personnes qui ont perdu leurs liens, avec leur famille, leur milieu de travail, leur milieu scolaire, leur collectivité et leur réseau personnel d'entraide.

Les besoins

Un réseau uniforme de services et de ressources communautaires accessibles et efficaces qui permettront aux sans-abri de rétablir des liens et qui renforceront leur aptitude à les conserver.

Comment répondre aux besoins

1.1 Il importe d'adopter, en priorité, des stratégies qui facilitent le rétablissement de liens entre les sans-abri et les réseaux d'entraide afin de favoriser leur indépendance et leur autonomie.

1.2 Il faudrait encourager les prestataires de services à rendre leurs services plus accessibles aux sans-abri et aux personnes qui ont de la difficulté à accéder aux services traditionnels. Par exemple :

- pour les patients qui quittent l'hôpital : la réforme du réseau de santé mentale;
- pour les jeunes qui risquent de décrocher : le réseau scolaire;
- pour les clients qui sont difficiles à servir : le Programme Ontario au travail;
- pour intégrer les anciens détenus aux services communautaires : les services correctionnels.

1.3 Les municipalités devraient, en s'inspirant du programme *Pour des services au service des gens*, chercher des moyens par lesquels les organismes locaux, y compris les Sociétés d'aide à l'enfance, relèveraient les défis que posent les jeunes sans-abri. Il conviendrait, en priorité, de créer un service de dépistage des jeunes à risque et d'adopter des mesures de prévention.

2. L'EFFICACITÉ DES SOLUTIONS REPOSE SUR UN RÉSEAU DE SERVICES LOCAUX EFFICACE.

La situation actuelle

Les services et les ressources offerts aux sans-abri sont fragmentés et aucun organisme ne détient l'autorité de planifier et de gérer les réseaux locaux de services.

Le mandat et les mécanismes de financement des ministères provinciaux sont complexes et rigides et ne favorisent guère l'uniformité des initiatives à l'égard des sans-abri. Au contraire, elles entravent la souplesse et découragent la créativité au palier municipal.

Les besoins

Un gestionnaire efficace des services qui aura une marge de manœuvre suffisante et l'autorité nécessaire pour :

- planifier et gérer un réseau complet de ressources pour les sans-abri; et
- établir des liens efficaces avec les réseaux de services provinciaux qui desservent les sans-abri.

Comment répondre à ces besoins

2.1 Les municipalités devraient être désignées comme gestionnaires locaux des services aux sans-abri.

2.2 Les municipalités devraient, avec le concours des organismes communautaires et des ministères provinciaux, élaborer des stratégies uniformes visant trois objectifs :

- héberger les sans-abri dans des refuges;
- transférer les utilisateurs de refuges à des logements permanents; et
- prévenir la transition vers le statut de sans-abri en favorisant la conservation de logements permanents.

2.3 Les fonds de 4 millions de dollars pour les sans-abri devrait être réparti entre les municipalités afin qu'elles puissent atteindre ces objectifs.

2.4 Il faudrait rationaliser la structure des programmes et les mécanismes de financement afin de favoriser la planification et la gestion au palier municipal.

2.5 Les ministères provinciaux devraient veiller à ce que leur financement des services aux sans-abri soient conformes aux plans d'action et aux priorités des municipalités.

2.6 La province devrait confirmer qu'elle continuera d'assumer 80 % du financement des refuges.

3. LES SERVICES ET LES SOUTIENS AUX SANS-ABRI DOIVENT ÊTRE AXÉS SUR LES SOLUTIONS À LONG TERME PLUTÔT QUE SUR LES INTERVENTIONS DE CRISE.

La situation actuelle

Les démarches actuelles accordent trop d'importance à l'intervention de crise et aux services d'urgence. Cette approche est non seulement coûteuse, mais aussi inefficace en matière de prévention.

Les besoins

Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur le dépistage précoce et la prévention de la perte de domicile chez les populations à risque et sur les mesures visant à aider les gens à conserver leur logement. Les municipalités devraient avoir la possibilité d'affecter à l'élaboration de méthodes créatives et préventives au moins une partie des fonds qu'elles doivent présentement consacrer aux refuges.

Comment répondre aux besoins

3.1a Les municipalités devraient, avec le concours des organismes communautaires et des prestataires de services, repérer et élaborer des stratégies éprouvées en matière de prestation afin d'atteindre les trois principaux objectifs.

3.1b Les municipalités doivent prendre les devants et s'associer aux communautés autochtones et à leurs chefs afin de s'attaquer au problème des sans-abri dans ces communautés.

3.2 La province devrait assouplir ses mécanismes de financement de manière à permettre aux municipalités de réaffecter à ces stratégies une portion des fonds destinés aux refuges.

3.3 Les ministères provinciaux concernés devraient évaluer les services fournis aux clients de foyers, ceci afin d'élaborer une formule uniforme pour la prestation à long terme de services aux clients ayant des besoins spéciaux.

3.4 La province devrait assumer la responsabilité du financement des foyers. Le gouvernement a annoncé en juin 1998 qu'il acceptait cette recommandation préliminaire.

4. LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DEVRAIT ASSUMER L'ENTIÈRE RESPONSABILITÉ DE SES POLITIQUES SUR L'IMMIGRATION ET LES RÉFUGIÉS.

La situation actuelle

L'échec du parrainage d'immigrants et les retards dans le traitement des demandes de reconnaissance du statut de réfugié entraînent, pour l'Ontario, des coûts de plus de 300 millions de dollars par année en aide sociale et en services sociaux. Si ce n'était de l'aide que leur offre l'Ontario, bon nombre de ces personnes se retrouveraient sans abri. En outre, le financement des programmes fédéraux d'établissement des immigrants et des réfugiés est insuffisant et ne répond pas aux besoins.

Les besoins

En novembre dernier, le ministre fédéral de la Citoyenneté et de l'Immigration a reçu le rapport final du Groupe consultatif sur la révision de la législation sur l'immigration (*Au-delà des chiffres : l'immigration de demain au Canada*). Les auteurs du rapport, paru en 1997, recommandaient fortement que le gouvernement fédéral :

- assume la responsabilité de faire respecter les parrainages, ainsi que les coûts afférents;
- assume la responsabilité financière de tous les coûts de l'aide sociale découlant de l'échec des parrainages et des retards dans le traitement des demandes de statut de réfugié; et
- assure le financement adéquat des programmes d'établissement et d'adaptation des immigrants et des réfugiés.

Une réponse favorable à ces recommandations se fait attendre depuis trop longtemps déjà. Le gouvernement fédéral devrait cesser d'abuser de la générosité de l'Ontario.

Comment répondre à ces besoins

4.1 Il incombe au gouvernement fédéral d'accorder un soutien financier aux demandeurs de statut de réfugié; il doit resserrer les critères en matière de parrainage et améliorer ses mesures de surveillance afin de réduire la possibilité d'échec du parrainage.

4.2 Le gouvernement fédéral devrait assurer le financement adéquat des programmes d'établissement et d'adaptation des immigrants et des réfugiés.

5. LES TROIS PALIERS GOUVERNEMENTAUX PARTAGENT LA RESPONSABILITÉ DE CRÉER UN CLIMAT FAVORABLE À L'AMÉNAGEMENT DE NOUVEAUX LOGEMENTS LOCATIFS.

La situation actuelle

Au cours des trois dernières années, le gouvernement ontarien a mis en œuvre un certain nombre d'initiatives visant à créer un climat favorable à l'investissement privé dans l'aménagement de logements locatifs par le secteur privé.

- La nouvelle *Loi sur la protection et l'aménagement du territoire*, adoptée en 1996, a rationalisé le processus d'approbations.
- La *Loi sur la protection des locataires*, promulguée en 1998, modifie le mécanisme de contrôle des loyers, favorise un meilleur entretien des immeubles à usage locatif et stimule la construction de nouveaux logements locatifs.

- La nouvelle version du *Code du bâtiment de l'Ontario* est entrée en vigueur au début de l'année. Elle simplifie les règlements sur l'aménagement de nouveaux immeubles à usage locatif.

- La *Loi sur les redevances d'aménagement*, elle aussi proclamée en 1998, réduit le fardeau que représentent les redevances d'aménagement en renforçant l'obligation de rendre compte des promoteurs.

- La *Loi sur le financement équitable des municipalités* permet aux municipalités d'appliquer le même taux d'imposition aux immeubles à logements multiples qu'aux maisons à logement unique.

Le gouvernement fédéral s'est éclipsé presque complètement des initiatives visant à créer un climat favorable à l'aménagement de logements.

Les besoins

L'Ontario a besoin d'un plus grand nombre de logements locatifs à prix abordable et de mécanismes novateurs pour leur aménagement. Les trois paliers gouvernementaux doivent se concentrer sur l'élimination des obstacles à la création d'un parc adéquat de logements abordables.

Comment répondre aux besoins

5.1 Le gouvernement fédéral devrait revoir ses politiques en matière de logement et de fiscalité en vue de favoriser l'aménagement de logements locatifs par le secteur privé.

5.2 La province devrait cerner les occasions susceptibles de favoriser la multiplication des partenariats entre le secteur privé et tous les paliers gouvernementaux.

5.3 Les municipalités ontariennes pourraient prendre les mesures suivantes afin de favoriser l'aménagement de logements locatifs :

- simplifier les règlements de zonage et le processus d'approbation afin de réduire le coût de l'aménagement;
- appliquer aux nouveaux immeubles à logements locatifs le taux d'imposition inférieur pour maisons à logement unique;
- éliminer le chevauchement des normes sur le bâtiment, sur la prévention des incendies et sur les immeubles et confier à un seul organisme la responsabilité des inspections; et
- veiller à ce que les exigences municipales en matière de construction ne dépassent pas les exigences provinciales.